

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning (HT13)

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Jessica Atzén

Shilan Yousif

Handledare: Östen Ohlsson

Examinator: Patrik Zapata

Den målstyrda Förvaltningen

En studie om hur Kungsbacka kommuns styrmodell fungerar i Förvaltningen funktionsstöd.

”...och jag hoppas inte att det är för att man ska kalla sig...ja vad heter det, kvalitetskommun...nu står det en massa bra saker som man ändå inte håller... för det ser bra ut på pappret.”

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att ta reda på hur Kungsbacka kommuns styrmodell fungerar i Förvaltningen Funktionsstöd samt i vilken utsträckning målstyrningen slagit igenom på den operativa nivån hos habiliteringsassistenterna. Vidare har vi ämnat finna förklaringar till huruvida styrningen med mål fungerat eller inte fungerat. Den teoretiska bakgrund vi valt att använda oss av är målstyrnings- och institutionella teorin. För att besvara studiens syfte har en fallstudie inom Förvaltningen funktionsstöd gjorts, där metod för insamling av empirisk data har varit genom personliga intervjuer och dokumentstudier. De personliga intervjuerna har till största del innefattat personal på operativ nivå.

Resultatet av studien visar att det finns skillnader i hur målstyrningen fungerar och upplevs på olika nivåer i Förvaltningen funktionsstöd. Målstyrningen tappar sin innebörd på operativ nivå hos habiliteringsassistenterna vilket beror på att andra mål och värderingar styr deras dagliga arbete. Att målstyrningen inte fungerat full ut har också visat sig bero på att arbetet med reformen främst startats för legitimitetens skull.

Nyckelord: målstyrning, mål, institutionell teori, offentlig förvaltning, vård och omsorg, medarbetare

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Problembeskrivning.....	6
1.3. Kungsbacka kommun, Förvaltningen Funktionsstöd	6
1.4. Syfte.....	7
1.5. Frågor	7
2. Teoretisk utgångspunkt.....	8
2.1. Målstyrningsideologin	8
2.2. Målstyrning i offentliga organisationer	10
2.3. Institutionell teori.....	12
2.4. Sammanställning av teorierna.....	14
2.5. Analysverktyg	15
2.5.1. Målstyrning.....	15
2.5.2. Institutionell teori.....	16
3. Metod	16
3.1. Angreppsätt	16
3.2. Forskningsdesign	17
3.3. Undersökningsmodell.....	17
3.4. Val av organisation	19
3.5. Val av respondenter	19
3.6. Intervjuer	19
3.7. Dokumentstudier	20
4. Kungsbacka kommun, Förvaltningen för funktionsstöd	21
4.1. Lagar som styr	21
4.2. Organisationen	21
5. Empiri	23
5.1. Kungsbacka kommuns styrmodell.....	23
5.2. Genomförandeplanerna för gruppbostäderna	24
5.3. Kvalitetsstrateg.....	24
5.4. Nämndordförande.....	25
5.5. Enhetschefer.....	25
5.5.1. Enhetschef 1	25
5.5.2. Enhetschef 2	26
5.6. Habiliteringsassistenter	27

5.6.1.	Förståelse	27
5.6.2.	Delaktighet/Inflytande	28
5.6.3.	Genomförandeplan	29
6.	Analys	30
6.1.	Målstyrningslitteratur	30
6.1.1.	Förståelse	30
6.1.2.	Delaktighet/ Inflytande	31
6.1.3.	Genomförandeplanen	32
6.2.	Sammanställning	33
6.3.	Institutionell teori.....	34
6.3.1.	Legitimitet.....	34
6.3.2.	Särkoppling/Löskoppling	35
7.	Slutsats/Diskussion.....	37
7.1.	Hur fungerar målstyrningen i Förvaltningen Funktionsstöd?	37
7.2.	Vad finns det för förklaringar till att målstyrningen fungerar eller inte fungerar?	38
7.3.	Egna reflektioner	38
	Referenser	39
	Intervjuguide	42
	Frågeformulär Nämndordförande.....	42
	Frågeformulär Kvalitetsstrateg.....	42
	Intervjufrågor Enhetschefer	43
	Intervjufrågor Habiliteringsassistenter	43

1. Inledning

I detta kapitel beskrivs bakgrund och problembeskrivning för att förklara hur vårt intresse för ämnet startade. Vidare presenteras studiens syfte och de frågor vi vill få svar på.

1.1. Bakgrund

Sveriges Regering lade fram en proposition år 2003 gällande Kommunallagen. I propositionen gavs det förslag till vissa förändringar av Kommunallagen, bland annat i kap 8, § 5. Där det sedan tidigare stod, att budgeten skulle innehålla en plan för verksamhetens finansiella mål. Regeringen ansåg i propositionen att om kommuner och landsting skulle kunna verkställa de mål och riktlinjer som satts upp, för att få så effektiva verksamheter som möjligt, var det av relevans att både finansiella och icke finansiella mål skulle få plats i planen för verksamhetens mål. Verktyg för att genomföra och införa icke finansiella mål och riktlinjer skulle förslagsvis göras genom en verksamhetsplan (Proposition 2003/04:105). 2004 fick propositionen för Kommunallagen genomslag och verkställdes (Donatella., m.fl.,2007,s.4ff).

Efter detta har Sveriges Kommuner och Landsting publicerat olika föreskrifter för att ge kommuner och landsting stöd för att de ska kunna verkställa och implementera målstyrning i sina organisationer.

Föreskriften ”Hushållning i lagens namn” utformad av SKL, anger vikten av att målstyra sina verksamheter i kommuner och landsting. Där påtalas att mål, riktlinjer och uppföljning är viktiga komponenter för att politiker ska kunna styra sina verksamheter utifrån de lagar och regler som finns för kommuner i helhet och respektive verksamhet (SKL,2005).

I en annan föreskrift benämner man målstyrningen på följande vis;

”...i ett målstyrningssystem är det viktigt att man skapar en förståelse för vad kommunen vill åstadkomma genom en tydlig målkedja, från visioner/strategier, effektmål antagna av fullmäktige ned till verksamhet och medarbetare.” (SKL, ”Resultat i fokus”, s.9).

Fayol menar att en organisations effektivaste verktyg för målstyrning är verksamhetsplanen som har sin utgångspunkt i de uppsatta målen (1965/1916,s.50).

Kommunallagens förändringar och de föreskrifter som Sveriges Kommuner och Landsting producerat, sätter press på offentligt styrda organisationer att starta eller vidareutveckla sina verksamhetsplaner, för att på bästa vis kunna uppfylla målen som satts. För att målstyrningen

ska få genomslag krävs det en tydlig målkedja. Men även att alla, exempelvis inom en kommun får möjlighet att skapa sig en god förståelse för vad målstyrningen innebär.

Stratsys är ett företag som bland annat stödjer organisationer i den offentliga sektorn med verksamhetsstyrning (Stratsys, 1). De har utfört en undersökning på 306 kommuner, landsting och myndigheter som visade att organisationerna hade satt tydliga mål. Men att målen inte alltid hade brutits ned till verksamhetsplaner. Upplevelserna bland respondenterna var att de inte hade överblick av måluppfyllelsen och att de anställda sällan hade kännedom om målen som man förväntades arbetade med (Stratsys Målstyrnings Barometer).

Detta tyder på en motsatsställning mellan den målstyrning som lagen och föreskrifterna förespråkar och det som Stratsys kom fram till i sin undersökning. Vi kommer i problembeskrivningen förklara hur vi ser på denna motsatsställning och varför målstyrning i kommuner intresserar oss.

1.2. Problembeskrivning

Målstyrningen ses inte alltid som en perfekt styrning. Fast att det i Kommunallagen och i föreskrifter utförda av Sveriges Kommuner och Landsting benämns, att målstyrning är viktigt för att offentliga organisationer ska kunna uppnå god ekonomisk hushållning.

Målstyrning ses som en optimistisk styrmodell och därigenom skapas förväntningar på att alla ska vara delaktiga i målformuleringsprocessen och därefter verkställa målen i det dagliga arbetet. Problemet är att det inte alltid är möjligt eller realistiskt att verkställa målen i alla sammanhang. Målen formuleras allt som oftast på högre nivåer i organisationerna, men de stämmer sällan överens med de ekonomiska och personalmässiga resurser som finns att tillgå på de lägre nivåerna (Bastoe, Dahl, 1996, s.36).

Vi undrar hur det ser ut i en kommun som använder sig av mål i sin styrmodell? Gör målstyrningen någon skillnad i det dagliga arbetet som utförs av kommunens medarbetare på operativ nivå. Har medarbetarna någon nytta av målstyrningen?

1.3. Kungsbacka kommun, Förvaltningen Funktionsstöd

Vår studie kommer att äga rum i Kungsbacka kommun som ligger i Hallands län, på Förvaltning för Funktionsstöd. Förvaltningen tillhandahåller tjänster inom Socialtjänstlagen (SOL) och Lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-lagen). Förvaltningen utför service till personer med olika former av funktionsnedsättningar och det är på enheten, bostad med särskild service, som vår studie kommer att äga rum (Kungsbacka kommuns hemsida, 1).

Kungsbacka kommun arbetar aktivt med sin styrmodell för att kunna styra alla sina förvaltningar med mål, vilket ska öka effektiviteten och kvalitén på de tjänster som kommunen erbjuder sina medborgare.

Kommunen ansökte om att vara med i tävlingen för att bli Sveriges kvalitetskommun 2011 och vann titeln (Ansökan Sveriges kvalitetskommun). Dels för att kommunen har en tydlig styrmodell.

Citat från Kungsbacka kommuns hemsida om deras styrmodell:

”Mål och uppdrag är tydligt formulerade, och alla vet att det inte bara är ord på papper, utan något som ska förverkligas.”

(Kungsbacka kommuns hemsida, 2).

Att Kungsbacka kommun vunnit priset väckte vårt intresse, då ett pris av detta slag skulle innebära att styrmodellen trots den kritik som riktas mot målstyrning inom offentliga organisationer slagit igenom på alla nivåer i kommunen.

1.4. Syfte

Syftet med vår studie är att ta reda på hur Kungsbacka kommuns styrmodell fungerar för att de ska kunna styra sina förvaltningar med mål. Vi vill skapa en bild av hur målstyrningen slagit igenom i en enhet på den operativa nivån inom Förvaltningen Funktionsstöd. Samt finna förklaringar till varför styrmodellen genomsyrar alla nivåer i Förvaltningen funktionsstöd eller varför den inte gör det.

1.5. Frågor

- 2.** Hur fungerar målstyrningen i Förvaltningen Funktionsstöd?
- 3.** Vad finns det för förklaringar till att målstyrningen fungerar eller inte fungerar?

2. Teoretisk utgångspunkt

I vårt teorikapitel ska vi presentera teorier och tidigare forskning. Kapitlet är uppdelat i fem avsnitt. Det första avsnittet beskriver målstyrningens ideologi och hur den bör användas i organisationer. Andra avsnittet fokuserar på forskning som gjorts på offentliga organisationer som är målstyrda. Det tredje avsnittet består av den institutionella teorin som skulle kunna ge oss förklaringar till varför målstyrningen fungerar eller inte fungerar i Förvaltningen funktionsstöd. I det fjärde avsnittet presenteras ett analysverktyg, som är gjort utifrån målstyrningsideologin och den institutionella teorin som vi senare kommer att dela in vårt analyskapitel efter.

2.1. Målstyrningsideologin

Enligt koncept litteraturen, förklaras målstyrningen ur ett ideologiskt perspektiv.

Peter Drucker var den som först skisserade begreppet målstyrning år 1954 i sin bok *The practice of Management* (Lundström, 2008, s.21).

Målstyrning innebär;

”mindre styrning av detaljbeslut och mer styrning genom tydliga mål”

(Svensson, 1997, s.16).

Mål är viktiga för att skapa riktlinjer, begränsningar, legitimitet, effektivitet och motivation för organisationen (Forslund, 2013, s.36ff). De viktigaste förutsättningarna för verksamheter när de sätter upp mål är att se till att målen är kända, kommunicerade och accepterade, framförallt av medarbetare då det är de som genomför målen i praktiken (Lundström, 2008, s.10).

Framgångsrika organisationer har tydliga mål, men det räcker inte att bara se till att göra målen kända och kommunicerade utan det krävs mer skicklighet än så. Enligt Lundström kan vi säkrast uppnå vårt mål när:

”...alla vet vart vi ska, förstår meningen med sitt eget arbete och väljer att sätta in all sin motivation och sitt engagemang i arbetet, har vi den situation som vi eftersträvar”

(Lundström 2008, s.16).

Vidare menar Lundström att medarbetarnas vilja och strävan att arbeta efter målen bidrar till trivsammare, mer framgångsrika och effektivare organisationer (2008, s.17). För att ett mål

ska vara bra enligt Pihlgren och Svensson bör fem villkor uppfyllas, dessa är att målen ska vara realistiska, utmanande, tydliga, mätbara och tidsbestämda (1994, s.42).

”Målformulering, resultatuppföljning och dialog är basen i målstyrningsfilosofin”
(Svensson, 1997, s.19)

En organisations effektivaste verktyg är verksamhetsplanen som innehåller mål och riktlinjer. Verksamhetsplanen fungerar som ett värdefullt verktyg för organisationen, då den underlättar fördelningen av resurser och minskar faran för obeslutsamhet. Med hjälp av verksamhetsplanen blir det lättare att uppnå mål och den bidrar till att höja personalens förmåga och kompetens (Fayol, 1965,s.50ff). Det är således viktigt att de mål som verkställs i verksamhetsplanen genomsyrar hela organisationen och ännu viktigare är det att alla medarbetare känner sig delaktiga i att utforma målen (Nilsson, m.fl,1999, s.113).

Ledaren ska tillsammans med medarbetarna komma överens om vilka mål som ska uppfyllas för det kommande året och sätta dem i formella planer. Medarbetarna får i sin tur möjlighet att själva bestämma medlen för att uppnå målen (Pihlgren, Svensson, 1994, s.38-39). För att målstyrning ska fungera väl krävs det förutom förmåga och vilja att formulera klara och tydliga mål även en uppföljning av i vilken grad målen har uppfyllts. Detta förutsätter att det finns en dialog mellan chefer, medarbetare och politiker. Dialogen är extra viktig då målen som sätts på olika nivåer ska hänga ihop som en kedja och vara väl förankrade till den verklighet de anställda lever i (Svensson, 1997, s.17,18).

Organisationer är beroende av medarbetarnas kreativitet, kompetens och engagemang. Dessutom måste medarbetaren ha en vilja att utvecklas som person och förmåga att anpassa sig till förändringar. Målstyrning innebär även att alla anställda vet vad som förväntas av dem och vad deras anställning innebär. Mot denna bakgrund har alltför offentliga organisationer valt att målstyra sina verksamheter (Svensson, 1997,s.24). Offentliga organisationer kännetecknas av formella normer, byråkrati, tydlig arbetsfördelning, hierarki och rutiner (Christensen, m.fl,2005,s.36-37).

Svensson förklarar fördelen med målstyrning och vad organisationer kan vinna på det med

följande:

”Målstyrning tydliggör ställda krav, medger en riktig och effektiv resursanvändning, ger bättre verksamhetsresultat, ger anställda möjligheten att påverka sitt eget arbete, ger större ansvar åt den enskilde, skapar utrymme för anställdas kreativitet, initiativförmåga och delaktighet, höjer trivselen och förbättrar arbetsmiljön.” (1997, s.31).

Målstyrningsideologin talar om vad som krävs av alla medlemmar i en organisation för att målstyrningen ska fungera. Det krävs ett enormt engagemang och en vilja, oavsett vilken nivå eller profession som en person tillhör i en organisation. Alla måste gå åt samma håll för att målen ska kunna uppfyllas och medarbetarna måste ta sitt ansvar och vara väl medvetna om de förväntningar som ställs på dem om målstyrningen ska slå igenom på alla nivåer inom en organisation. Detta förutsätter en tydlig dialog mellan olika nivåer inom organisationen. Målstyrningen är viktig för att en organisation ska kunna skapa riktlinjer, bli mer effektiva och få legitimitet.

2.2. Målstyrning i offentliga organisationer

Målstyrningen ses inte alltid som en bra styrning för offentliga organisationer. Vi finner det därför relevant att presentera målstyrningens komplexitet i offentliga organisationer utifrån Rombachs studie. Detta teoretiska avsnitt skiljer sig ifrån målstyrningsideologin som fokuserar på hur målstyrningen bör praktiseras och ger oss istället en bild av hur målstyrningen praktiseras utifrån ett verkligt exempel.

”...att ett av de största problemen med målstyrning är att på allvar få medarbetarna involverade...” (Lundström, 2008,s.13).

Rombach har genom litteraturstudier och en undersökning i Stockholmsläns landsting, tagit fram argument som talar emot målstyrning i offentliga organisationer.

Enligt Rombach ses målstyrningen oftast ur ett ideologiskt perspektiv, på så vis att organisationer ser målstyrningen som en idealmodell för måluppfyllelse. Fungerar tekniken som det är tänkt, ger målstyrningen positiva effekter. Men samtidigt krävs det en hel del förutsättningar för att dessa effekter ska kunna uppnås. Målen ska vara tydliga, anställda ska vara delaktiga och ha inflytande i målformuleringsprocessen, målen ska kunna återföras, följas upp och mätas, samt att måluppfyllelsen bör belönas och ha ett stöd från organisationens ledning (1991,s.106-107).

Målstyrningstekniker ses som lösningar på hur man ska kunna styra komplexa offentliga organisationer med mål. Detta resulterar i att tjänstemännen ser styrteknikerna som ett problem då de kan vara svåra att använda i praktiken. Ibland kan det vara så att en reform målas upp men aldrig genomförs så som det var tänkt (ibid,s.107-108).

Politiker inom en kommun står för olika uppfattningar beroende på vilken politisk ideologi man representerar. De vill göra avtryck genom påverkan och förändring under sin mandatperiod, samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att politiken förändras över tid, men kommunens förvaltningar är stående med de tjänster som de erbjuder medborgarna. Detaljfrågor och ekonomiska riktlinjer är något som de olika politiska partierna kan vara oense om, för att visa sina ståndpunkter för väljarna. Problemet med målstyrning är just målen som inte kan eller ska vara tvivelaktiga, därför hamnar huvudmålen på en abstrakt nivå som för väljarna är ganska ointressant (ibid,s.108).

”...abstrakta mål är tänkta att bli både konkreta och mätbara på lägre hierarkiska nivåer...Inom ramen för ett abstrakt mål måste en rad olika konkreta mål kunna formuleras. Det är svårt att med ett abstrakt mål närmare beskära friheten när det gäller att formulera delmålen.” (Rombach, 1991,s.103).

Sammanfattningsvis kan vi säga att Rombach är kritisk till målstyrning inom offentliga organisationer.

Rombach studie, teori och argument mot målstyrning i offentliga organisationer visar på att målstyrningssideologin och det som rent praktiskt sker inom en organisation inte alltid går ihop. Politiken och det praktiska arbetet som utförs inom en offentlig organisation skiljer sig åt och huvudmålen hamnar därför på en abstrakt nivå.

Huvudmålen är förenklade för att politikernas åsikter skiljer sig åt. De abstrakta målen som krävs gör det därför svårt för politikerna att precisera direktiv för hur delmålen ska formuleras. Huvudmålen blir därför svåra att formulera om till delmål för tjänstemän och de som arbetar praktiskt i organisationen.

Som vi ser det, krävs det ett enormt engagemang och en god förståelse för målstyrningen av alla professioner för att styrningen ska kunna genomsyra hela organisationen. Det är på den politiska nivån som målstyrningsprocessen startar som en förhoppning om att kunna styra och kontrollera de förvaltningar som de har under sig, men det har visat sig att det inte är så lätt som målstyrningssideologin vill få det att se ut.

2.3. Institutionell teori

Den institutionella teorin ger förklaringar till hur och varför organisationer påverkas av sin omgivning och därigenom förändras och vilka faktorer det beror på. Om målstyrningsideologin hjälper oss att förstå hur målstyrningen fungerar i Förvaltningen funktionsstöd så kan den institutionella teorin ge oss svar på varför målstyrningen fungerar eller inte.

För att riktigt förstå en organisation måste den observeras från ett institutionellt perspektiv. Med institutionella faktorer menar man kulturella traditioner, socialt definierade konventioner och etablerade regler som binder upp de beslut som fattas i organisationer som är offentliga. Det är nästan oundvikligt för offentliga organisationer att inte få institutionella drag, som gör dem mer komplexa genom informella praktiker och normer (Christensen m.fl, 2005,s.20-21).

Tidig institutionell teori kan ses som ett perspektiv på hur organisationer och dess organisering fungerar, inom en ram för organisationers historia och hur de påverkas av sin omgivning (Eriksson-Zetterquist,2007, s.23-24). Även samhällets utveckling spelar en central roll för institutioners utveckling (ibid, s.35).

Enligt Eriksson-Zetterqvist menade Selznick att de vardagliga handlingarna i en organisation inte alltid var nödvändiga för att uppfylla organisationens mål. Medlemmarna i organisationen arbetade istället huvudsakligen utefter att hantera interna problem och mål som de ansåg vara av relevans. De mål och problem som man internt stötte på, ersatte organisationens huvudmål av två orsaker.

Dels för att huvudmålen var för abstrakta för att de skulle kunna ge förklaringar om de arbetsuppgifter som skulle ske på intern nivå. Men även för att man internt ansåg att huvudmålen var i konflikt till det vardagliga arbete som skulle utföras. Därigenom valde de som arbetade under beslutsfattarna att ignorera huvudmålen för att kunna sköta sitt arbete på egen hand. Organisationens olika nivåer hade egna liv trots den byråkratiska ordningen och därigenom blev det svårt att kunna utöva full kontroll över organisationen.

Denna kontroll gick inte att uppfylla helt då organisationen medvetet och omedvetet ständigt påverkades av individer, grupper och andra organisationer som på ett eller annat sätt cirkulerade kring dem (ibid, s.42, 50-51).

Detta ger oss en förståelse för den komplexitet som offentliga organisationer befinner sig i och hur det rent praktiskt kan vara svårt att på alla nivåer inom en offentlig organisation sträva efter samma mål. Det finns en risk att de mål som formas på institutionell nivå oavsett hur de bryts ned till den operativa nivån, ignoreras. Politikerna som formulerar huvudmålen

har en för svag koppling till den operativa nivån vilket gör målformuleringarna vaga eller kanske rent utav missförstådda av de som ska uppfylla dem.

Nyinstitutionell teori ger oss förklaring till hur organisationer blir stabila genom sin omgivning (Eriksson-Zetterquist, 2009, s.57). En organisation skaffar sig legitimitet på olika sätt och därigenom kan vi kortfattat konstatera att då de påverkas av sin omgivning, blir de mer och mer lika varandra (isomorfism) (ibid, s.63). Enligt Eriksson-Zetterquist påstod Meyer och Rowan att en organisations legitimitet tillkom genom de formella strukturerna, dessa formella strukturer uppstod genom den institutionella omgivningen som organisationen befann sig i. De formella strukturerna i en organisation kunde ses som en myt, men blev dock nödvändiga för att organisationen skulle kunna behålla sin legitimitet på marknaden. Strävan efter att vara legitim resulterar i att alla organisationer blir mer och mer lika varandra, alltså isomorfa (2009, s.64-66).

Även Christensen påpekar att organisationer befinner sig i institutionella omgivningar där de ständigt konfronteras med socialt skapade normer för hur de ska vara. Detta leder till att organisationer anpassar sig till olika reformprocesser exempelvis som målstyrning, för att skapa sig legitimitet. Målet skapas som en symbol för att organisationen utåt sett ska accepteras och anses legitim medan det faktiska handlandet styrs av underliggande strukturer (Christensen, 2005, s.76-93).

Vi kan se att omgivningens påtryckningar oavsett om det är lagar, föreskrifter eller mode att beslutsorganen inom en organisation följer med trenden för att kunna skapa sig legitimitet.

Utifrån detta kan vi söka svar på hur kommunen resonerade vid införandet av sin målstyrningsmodell och därigenom skapa oss en uppfattning om det gjordes för kommunens legitimitet, eller för målstyrningens ideologiska resonemang, att skapa effektivitet och engagemang bland anställda för att kunna arbeta mot samma mål.

Anpassning till omgivningen skapar legitimitet men kraven att vara effektiva, väl kordinerade och ha kontroll över sin organisation kan göra det bekymmersamt. Kraven kan väljas att hanteras med särkoppling. Särkopplingen skapar en informell och en formell struktur, där den formella strukturen ändras då normer, moden och lagar förändras, medan den informella strukturen visar på det som människorna gör rent praktiskt. Att en organisation skulle vara helt särkopplad är inte troligt utan det är istället en löskoppling som sker då strukturerna på ett eller annat sätt är beroende av varandra (Eriksson-Zetterquist, 2009, s.68-69).

Christensen beskriver löskopplingen på följande vis:

”när en formell organisation utvecklar informella normer och värderingar, som komplement till de formella, säger man att den får institutionella drag eller man pratar om institutionaliserade organisationer” (2005,s.52).

Christensen menar att en formell organisation är formad av lagar, regler och organisationsscheman, som utefter omgivningens påverkan utvecklar informella normer som skapar identitet och nya värderingar (2005,s.36,52).

Konsekvensen blir att organisationen blir mer komplex, mindre flexibel och mindre anpassningsbar. Samtidigt som det bidrar till nya kvaliteter för att lösa uppgifter på ett lämpligt sätt och fungerar därmed bättre. Personalen i en sådan organisation är enade och har tillit till varandra. Personalgruppen skapar en stark moral och etik för vad som betraktas som lämpligt beteende och arbetskulturen fungerar på så sätt att man utför sina uppgifter som man alltid har gjort (ibid,52-62).

Löskopplingen är en intressant del i den institutionella teorin och ger oss kunskap om hur de olika hierarkiska nivåerna inom en och samma organisation lever sina egna liv.

En formell organisation skapar nya informella normer och värderingar efter att ha påverkats av sin omgivning. Detta behöver inte betyda att hela organisationen följer de nya normerna och värderingarna och därför skapas det en löskoppling som gör att en organisation delas in i två olika delar. En del där man fortsätter arbeta som man alltid har gjort och en del där de nya normerna och värderingarna regerar.

Utifrån den institutionella teorin kan vi ta reda på och få förklaringar på hur målstyrningen fungerar, upplevs och påverkar alla nivåer inom Förvaltningen Funktionsstöd. Om det skulle kunna vara så att målstyrningen skapats på grund av omgivningens påverkan och om det skett en löskoppling mellan kommunens och förvaltningens ledning och habiliteringsassistenternas vardagliga arbete på gruppbostäderna.

2.4. Sammanställning av teorierna

Målstyrningsideologin illustrerar hur målstyrningen är tänkt att fungera i praktiken. Teorin anser vi vara till stöd för oss när vi ska ta reda på hur målstyrningen fungerar i Förvaltningen Funktionsstöd och om de arbetar efter målstyrningsideologin . Rombach ser målstyrningen annorlunda och sätter sig emot målstyrningsideologin och menar att det är svårt eller omöjligt att använda sig av målstyrning i offentligt styrda organisationer, vilket ger oss en annan syn på hur målstyrningen fungerar i praktiken. Den institutionella teorin beskriver att organisationer påverkas av sin omgivning, ändrar sin struktur och förändras för att bli stabila

och kunna skapa sig legitimitet. Konsekvensen av dessa förändringar är att en organisation delas in i två olika organisationsstrukturer som lever sina egna liv, så kallad löskoppling. Den institutionella teorin skulle kunna ge oss en förklaring till varför Kungsbacka kommun startat med målstyrningen. Men även om det skulle vara så om målstyrningen inte fungerar som konceptlitteraturen förespråkar, ge oss en förklaring på vad målstyrningens misslyckande i så fall skulle kunna bero på.

2.5. Analysverktyg

För att på bästa sätt kunna analysera empirin, har vi tagit fram tre begrepp som är anpassade till målstyrningen och två begrepp som är anpassade till den institutionella teorin.

2.5.1. Målstyrning

Detta analysverktyg kommer även användas för att dela in empirin för habiliteringsassistenterna, för att vi tydligt ska kunna se hur habiliteringsassistenterna förhåller sig till målstyrningsideologin. Begreppen kommer hjälpa oss att få svar på hur målstyrningen fungerar i Förvaltningen funktionsstöd, hur styrmodellen ser ut och hur respondenterna förhåller sig till och upplever målstyrningen. Nedan presenteras begreppen var för sig och vi ska motivera varför vi tagit fram dessa begrepp.

Förståelse

Med begreppet förståelse vill vi ta reda på om styrmodellen är uppbyggd på ett sätt som gör att de som arbetar i förvaltningarna får de förutsättningar som krävs, för att de ska bli medvetna och införstådda med vad målstyrningen innebär. De anställda ska ha kännedom och förståelse för målstyrningen om den ska slå igenom på alla nivåer inom organisationen enligt målstyrningsideologin. Vi anser att det är viktigt att ta reda på hur förståelsen ser ut för respondenterna. Vet de vad deras genomförandeplan innebär, vad den står för och varför den används som målstyrningsdokument?

Delaktighet/ inflytande

Då delaktighet och inflytande är viktiga komponenter för att målstyrningen ska lyckas och verkställas på alla nivåer inom en organisation, så anser vi det relevant att ta reda på hur styrmodellen är konstruerad för att detta ska kunna uppnås. Hur fungerar delaktigheten i praktiken och hur gör enhetscheferna för att få habiliteringsassistenterna delaktiga? Det kommer även ge oss svar på om alla respondenter ser på delaktigheten på samma vis som varandra eller så som styrmodellen förespråkar.

Genomförandeplanen

Genomförandeplanen är det verktyg som används för att sätta upp målen i kommunen, förvaltningarna och enheterna. Genom att studera handboken och att ställa frågor om genomförandeplanen och dess innebörd till respondenterna, hoppas vi få svar på hur de förhåller sig till den och vad de förväntar sig att den ska resultera i. Vi vill även få svar på om habiliteringsassistenterna använder sig av genomförandeplanen i sitt dagliga arbete.

2.5.2. Institutionell teori

Detta analysverktyg kommer att hjälpa oss att få svar på vilka förklaringar som kan finnas till att målstyrningen fungerar eller inte fungerar så som ideologin förespråkar. Begreppen kan ge svar på om Förvaltningen funktionsstöd har några institutionella drag. Nedan presenteras begreppen var för sig och vi ska motivera varför vi tagit fram just dessa begrepp.

Legitimitet

Offentliga organisationer utsetts ständigt från olika påtryckningar och det finns risk för att de på ett eller annat sätt påverkas av sin omgivning för att skapa sig legitimitet. Kan Kungsbacka kommun ha påverkats av sin omgivning då de startade med sin styrmodell och i så fall på vilka grunder?

Särkoppling/Löskoppling

Det är inte säkert att målstyrningen genomsyrar alla led i en organisation och enligt den institutionella teorin kan det då uppstå en särkoppling/löskoppling. Med hjälp av detta begrepp vill vi få svar på om målstyrningen genomsyrar hela förvaltningen. Vilka normer och värderingar som styr. Samt få svar på hur nämndordförande, enhetschefer och habiliteringsassistenter ser på genomförandeplanens koppling till det arbete som habiliteringsassistenterna utför dagligen?

3. Metod

I metoden kommer vi att redovisa för det tillvägagångssätt vi valt att använda för att kunna genomföra vår studie. Vi ska även redogöra för den datainsamling som är av vikt och på vilket sätt den är det för att kunna besvara våra frågor.

3.1. Angreppsätt

Efter noggrann genomgång av metodologiska böcker fann vi den kvalitativa undersökningsmetoden som det lämpligaste verktyget för vår uppsats eftersom vårt syfte är att

inrikta oss på att försöka skapa en förståelse för hur den sociala verkligheten ser ut genom att tolka deltagarnas uppfattningar av verkligheten i en viss miljö (Bryman, 2008:341). Med utgångspunkt från den kvalitativa undersökningsmetoden försöker vi beskriva målstyrning utifrån dess omgivning för att få en ökad förståelse för hur den uppfattas, upplevs och tolkas av berörda aktörer.

Arbetet med uppsatsen påbörjades genom att försöka orientera oss på befintliga teorier och forskning kring ämnet målstyrning och försöka förklara det utifrån institutionell teori. Dessutom fungerade teorierna som ett verktyg både för att skapa oss en förståelse för målstyrning och institutionell teori men även för att samla in empirisk data. Det finns olika syften till varför man använder sig av samhällsvetenskapliga teorier bland annat för att skapa en uppfattning om vad ett visst fenomen har för betydelse eller funktion för människor (Ahrne, Svensson, 2011:184). När man använder sig av kvalitativ metod som strategi innebär det att man har en induktiv syn på relationen mellan teori och praktik där betydelsen läggs på generering av teorier (Bryman, 2011:40).

3.2. Forskningsdesign

Då vi valt att studera en specifik enhet i en kommunal förvaltning, är fallstudie lämpligast som design. Vi är medvetna om att resultat från en fallstudie kan vara svår att generalisera men meningen har inte varit att jämföra, utan snarare ta reda på hur situationen ser ut inom den specifika enheten. Fallstudier skiljer sig från andra forskningsdesigner på så sätt att vi endast är intresserade av att belysa unika drag hos den valda organisationen på ett mer ingående och detaljerat sätt (Bryman, 2011, s.73ff). Genom denna form av forskningsdesign har vi skapat oss en djupare förståelse för hur deltagarna upplever, tolkar och förhåller sig till målstyrning. I en fallstudie kan man välja att studera flera fall inom samma organisation, för att säkerställa att ett resultat inte beror på en specifik företeelse som endast råder i en viss enhet (Ahrne, Svensson, 2011, s.24). Med detta som argument har vi valt att studera två gruppbestådelar från samma förvaltning och enhet.

3.3. Undersökningsmodell

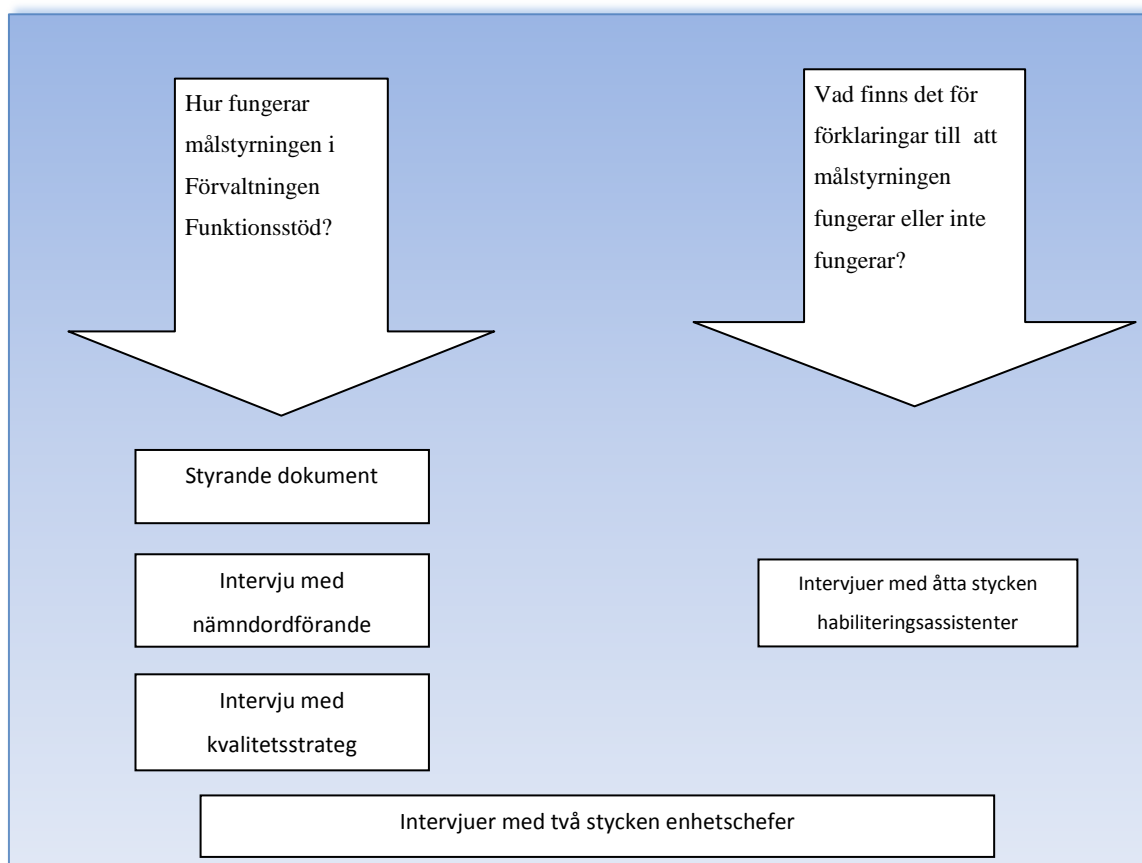


Bild 1.1. Undersökningsmodell

För att få svar på hur kommunen styr sina förvaltningar med mål, valde vi att studera handboken för kommunens styrmodell som de tagit fram för att tydliggöra hur alla inom kommunen ska styra och bli styrda utifrån handboken. För att ta reda på varför kommunen startade med målstyrning utfördes en intervju med en kvalitetsstrateg. Personer med ledandebefattningar intervjuades för att ta reda på hur de ser på målstyrningens genomslag på gruppbestäderna, en med förvaltningens nämndordförande och med två enhetschefer. För att få svar på hur införandet av genomförandeplanen ser ut på gruppbestäderna, samt hur den i praktiken används, anser vi att intervjuer med enhetschefer och habiliteringsassistenter är av relevans. Intervjuerna och dokumentstudierna har hjälpt oss att se om det råder några meningsskiljaktigheter i hur man på olika nivåer i kommunen ser på målstyrningen.

Att använda olika former av insamlingsmetoder anser vi vara till fördel, då vi bättre kan förstå relationen mellan olika nivåer i organisationen och skapa oss en helhetsbild av målstyrningens betydelse. Insamlingsmetoderna kompletterar varandra och är dessutom av vikt för att förstå organisationens olika institutionella element. Utifrån detta anser vi ha goda förutsättningar för att kunna besvara vår studies syfte och våra frågor.

3.4. Val av organisation

Eftersom vi i en tidigare kurs haft möjlighet att studera Förvaltningen Funktionsstöd i Kungsbacka kommun valde vi att återigen kontakta dem. Vi hade tidigare varit i kontakt med verksamhetschef, enhetschefer och habiliteringsassistenter på Enheten för bostäder med särskild service för vissa funktionshindrade och valde därför att utföra vår studie på denna enhet av förvaltningen. En annan anledning var att vi själva arbetat inom vård och omsorgsförvaltningar och vi tyckte därför att det skulle vara intressant att välja just denna förvaltning. Vår förkunskap om det dagliga arbetet på operativ nivå gav oss stöd i att formulera intervjufrågor och har även varit till hjälp då vi orienterat oss runt förvaltningens organisationsstruktur.

3.5. Val av respondenter

För att få en övergripande bild av hur styrning med mål uppfattas inom Förvaltningen Funktionsstöd och på bästa sätt besvara uppsatsens syfte ansåg vi det mest relevant att starta processen med att intervjua personer på ledningsnivå än att starta på den operativa nivån. Vi valde att intervjua förvaltningens nämndordförande och en kvalitetsstrateg inom kommunen. Med deras svar som bakgrundsdata blev närmast att intervjua habiliteringsassistenter. Varför vi valde att lyfta habiliteringsassistenternas röster var för att vi anser att de fungerar som verktyg för att uppnå målen och för att få svar på studiens syfte. Att intervjua åtta habiliteringsassistenter gav oss möjlighet att få empirisk data som representerade en gemensam verklighet och inte en enskild åsikt (Ahrne, Svensson, 2011, s.44). Vi framförde önskemål om att få intervjua personal med tillsvidareanställningar, för att de intervjuade skulle ha god kännedom om och förståelse för organisationen de arbetar i. Samt att de skulle ha haft chans att vara med i arbetet med styrmodellen. Vi valde att intervjua två enhetschefer för att få svar på hur de arbetar med styrmodellen nedåt till habiliteringsassistenterna och för att få en uppfattning om hur enhetscheferna ser på styrmodellen för att uppnå målen i gruppboenden.

Vårt urval är ett målstyrt urval då vi medvetet valt förvaltning och enhet samt att vi haft önskemål om de positioner respondenterna bör ha (Bryman, s.350).

3.6. Intervjuer

Målet med kvalitativa undersökningar är att utifrån respondenternas egna perspektiv försöka få svar på olika sociala fenomen och utefter det beskriva fallet genom deras upplevelser. Vi som intervjuare ställde öppna frågor för att få fram beskrivningar av deltagarens upplevelser. Det finns olika sätt att utföra kvalitativa intervjuer och en vanlig form i kvalitativ forskning är

semistrukturerade intervjuer (Justesen , Mik-Meyer, 2011, s.54). Semistrukturerade intervjuer innebär att man använder sig av teman, som på ett bra sätt ringar in de frågeställningar man har, vilket ger möjlighet för individen att svara utifrån sina egna uppfattningar. Fördelen med semistrukturerade intervjuer var att vi tilläts ställa ytterligare frågor kopplat till något som respondenten sa och som vi fann relevant för studien (Bryman, 2011, s.414–415).

Inför intervjuerna tog vi fram en intervjuguide där vi utgick från målstyrning och institutionell teori. Vårt intresse ligger i att förstå och tolka respondenternas upplevelser av att vara målstyrda i sitt dagliga arbete. Vi valde att göra intervjuerna ansikte mot ansikte på respondenternas arbetsplatser.

Något som var viktigt att tänka på inför intervjuerna med cheferna var att säkerställa att vi var pålästa på hur organisationen fungerar och vad vi egentligen frågade om (Ahrne, Svensson, 2011, s.46). Vi spelade in intervjuerna och därefter transkriberade vi dem samma dag. Detta var väldigt effektivt då det hjälpte oss att ta bort eller lägga till frågor inför återstående intervjuer (Bryman, 2011, s.415–429). Innan vi påbörjade en intervju såg vi till att respondenten var medveten om att han/hon var garanterad anonymitet. Vi var medvetna om att respondenterna hade möjlighet att hoppa av studien om så önskades innan uppsatsen var färdig (Ahrne & Svensson, 2011, s.30–31). Vi anser att anonymitet är viktigt för respondenten, då det ger en trygghet att tala fritt utan att känna oro för att bli igenkänd. Förutom personliga intervjuer med chefer och habiliteringsassistenter skickade vi ut två olika dokument med frågor via e-post till förvaltningens nämndordförande och kommunens kvalitetsstrateg.

3.7. Dokumentstudier

Vi använde oss även av dokument från kommunen som datakälla. Både privata och offentliga organisationer lämnar ifrån sig dokument som är till stor nytta för samhällsforskare. Den text som vi var ute efter och ville studera var Kungsbacka kommuns dokument rörande deras styrningsmodell som fanns i form av en handbok. Dokumenten är av vikt för att förstå hur kommunen tänker kring sitt arbete med målstyrningen. En annan typ av dokument som var relevant i vår studie var de genomförandeplaner som förvaltningen och de studerade enheterna använder sig av för att kunna styra med mål (Bryman, s.488-496).

4. Kungsbacka kommun, Förvaltningen för funktionsstöd

Detta kapitel presenterar Förvaltningen för funktionsstöd, för att skapa en bild av vad förvaltningen styrs av och hur den ser ut organisatoriskt. Förvaltningen är stor och komplex och denna presentation tydliggör ytterligare vad Förvaltningen och den enhet vi ska studera arbetar för.

Kungsbacka kommun ligger i Hallands län och består utav 77 225 invånare. Kommunen har 11 förvaltningar och två helägda och två delägda bolag/stiftelser. Det är i Förvaltningen Funktionsstöd som vi kommer att utföra vår studie. Förvaltningen utför stöd och service till personer med någon form av funktionsnedsättning (Kungsbacka kommuns hemsida, 3).

4.1. Lagar som styr

Förvaltningen för Funktionsstöd består av en rad olika enheter som styrs utifrån flertalet lagar.

Socialtjänstlagen är en av de viktigaste lagarna som styr förvaltningen. Inom ramen av Socialtjänstlagen ska kommunen tillgodose stöd och service till samhällsmedborgare som är i behov av någon form av socialtstöd. Det kan vara allt ifrån en familjs behov av socialbidrag till en person som efter en olycka behöver stöd i sitt hem med hjälp av assistenter för att klara sin vardag (SOL). En annan lag som styr är LSS-lagen, lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade.

I LSS-lagen 1§ st 1, beskrivs den målgrupp som vi har valt att fokusera på, nämligen personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd. I 7§, anges det att dessa personer, har rätt till insatser i form av särskilt stöd och service enligt 9§, st 1-10. 9§ 9 st avser bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

Det är kommunen som skall erbjuda dessa insatser som anges i 9§ om inget annat avtalas enligt lagen, vilket står i 2§. Verksamheternas mål och riktlinjer framgår av 5-6§, där det bland annat står att verksamheterna ska främja jämlikhet i levnadsvillkor, delaktighet i samhället, möjlighet att leva som andra, verksamheten ska vidare vara av god kvalitet, grundas på respekt för den enskilde individen, där medbestämmande och inflytande är av vikt.

Verksamheten ska arbeta för ett kvalitetssäkrat utförande samt skapa en fortlöpande utveckling för behörig personal för att dessa mål ska kunna uppfyllas (LSS-lagen).

4.2. Organisationen

Förvaltningen funktionsstöd är en stor förvaltning som består av en rad olika professioner och olika typer av enheter för personer med någon form av funktionsnedsättning från 0-65 år.

Förvaltningen Funktionsstöd styrs av kommunfullmäktige och de har även en nämnd. Vi

väljer att presentera den del av förvaltningen som bedrivs för vuxna personer med funktionsnedsättning eftersom det är där studien ska göras.

Denna del av förvaltningen är uppdelad i en rad olika delar, boende, bostadsanpassning, hjälp i hemmet, personligassistans, kontaktpersoner, ledsagning och avlösning, godman, personligt ombud, dagligverksamhet, sysselsättning, färdtjänst samt hälso- och sjukvård. Professioner så som chefer, handläggare, ekonomer, jurister, sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och en rad olika sorters habiliterings/omsorgspersonal arbetar under förvaltningen.

Vår studie kommer att äga rum på enheten som tillhandahåller gruppboendestäder, alltså boende för vuxna personer med någon form av funktionsnedsättning.

Förvaltningen styrs av kommunfullmäktige, nämnd och förvaltningschef. Enheten har en verksamhetschef och varje gruppboendestad har en första linjens chef, som kallas enhetschef. Omsorgspersonal arbetar dagligen på gruppboendestäderna och de kallas för habiliteringsassistenter. Dessa två befattningar, enhetschefer och habiliteringsassistenter är de som vi kommer att utföra muntliga intervjuer med. Vi intervjuar även en nämndens ordförande och en kvalitetsstrateg för att få uppfattning om styrmodellens syfte.

Organisationsschemat vi presenterar nedan är endast för den del av förvaltningen som dagligen arbetar för gruppboendestäderna. Det finns andra verksamheter inom förvaltningen som är ”fristående” eller som på ett eller annat sätt är kopplade till gruppboendestäderna (Kungsbacka kommuns hemsida, 4).



Bild 1.2. Organisationsschema, för gruppboendestäder inom förvaltningen funktionsstöd. Nämnden och förvaltningschefen styr över alla enheter i förvaltningen. Verksamhetschefen styr över fler än en enhet.

5. Empiri

Genom empirin kommer vi att redovisa den data som vi samlat in genom dokument studier och intervjuer. Det första avsnittet är en presentation av Kungsbacka kommuns styrmodell. Det andra avsnittet presenterar vi kvalitetsstrategens svar om styrmodellen. I det tredje avsnittet presenterar vi nämndordförandens syn på styrmodellen. I det fjärde avsnittet kommer vi att beskriva enhetschefernas roll i att förmedla styrmodellen via genomförandeplanen till sina medarbetare. I det femte avsnittet redovisar vi habiliteringsassistenternas uppfattningar av att arbeta med genomförandeplanen i sitt dagliga arbete.

5.1. Kungsbacka kommuns styrmodell.

Kungsbacka har valt att styra sina verksamheter;

”...med en levande vision, tydliga mål och en gemensam värdegrund.” (Handbok, s.3)

Kungsbacka kommuns styrmodell presenteras i en handbok som vänder sig till de tjänstemän som har en chefsroll i någon av kommunens förvaltningar. Handboken innehåller förklaringar på hur arbetet med målstyrningen ska se ut och presenterar en tydlig styrprocess för hur målen i genomförandeplanerna ska kunna uppnås på alla nivåer i kommunen. Det är viktigt att huvudmålen bryts ner och implementeras i alla enheter. Styrmodell bidrar till en attraktiv arbetsplats för de anställda och skapar en gemensam värdegrund som gör det möjligt att kunna bedriva verksamheter för invånarnas bästa.

Huvudmålen formuleras av Kommunfullmäktige och sätts in i en genomförandeplan för hela kommunen. Sedan är det upp till respektive nämnd att formulera resultatmål som passar deras förvaltning. Nämnden kan även som tillägg till huvudmålen formulera egna mål och direktiv som de anser vara av relevans för förvaltningen. I förvaltningen beslutar man hur arbetet med genomförandeplanen ska se ut. Det är sedan upp till respektive enhet att bryta ner målen så att de anpassas till habiliteringsassistenternas dagliga arbete. Detta ska habiliteringsassistenterna göra tillsammans med sin enhetschef.

Att låta habiliteringsassistenterna vara delaktiga i nedbrytningen av huvudmålen gör att de kan påverka de politiska besluten på längre sikt. Genomförandeplanen är även tänkt att användas som en överenskommelse mellan chef och medarbetare, vilket gör att habiliteringsassistenterna vet vad som förväntas av dem och hur de i sitt dagliga arbete ska nå

de mål som satts av Kommunfullmäktige. Varje år återkopplas och följs målen upp av förvaltningarna och politikerna.

Denna process skapar en röd tråd som löper genom hela kommunen, från kommunfullmäktige ända ned till medarbetarna.

Kommunen ska vara en attraktiv arbetsplats och ha en god ekonomi för att kunna bedriva verksamheter på ett effektivt sätt och genomförandeplanen är ett viktigt verktyg för detta. Vidare i handboken får chefer på olika nivåer vetskap om att det är viktigt att förmedla denna styrmodell och kommunens vision och mål ner till deras medarbetare, exempelvis genom att prata om kommunens vision och mål på arbetsplatsträffar. Annars har styrmodellen helt enkelt ingen effekt. Det är viktigt att cheferna förstår hur deras eget och deras medarbetares arbetsinsatser påverkar hela kommunen och dess invånare (Handbok för styrmodell)

5.2. Genomförandeplanerna för gruppboendena

Vi kommer kortfattat redogöra för de två studerade gruppboendenas genomförandeplaner.

Gruppboende 1 hade ingen genomförandeplan för 2013, däremot fann vi en för 2012.

Gruppboende 2 hade en genomförandeplan för 2013. Vi väljer att sammanställa målen i genomförandeplanerna gemensamt. Vi anser det inte relevant att presentera huvudmålen utan endast de delmål som gruppboendena tagit fram.

Målen

Gruppboendena ska ha en bra introduktion för nyanställda och tydliga rutiner. De boende ska ha ett gemensamt möte för att kunna påverka sin vardag och ha en egen utvecklingsplan. Det framgår även att en viktig del av arbetet är att dokumentera brukarnas vardag och hälsotillstånd. Habiliteringsassistenterna ska arbeta utefter pedagogiken som förvaltningen beslutat om. Ta emot studiebesök och elever från olika utbildningar, samt fokusera på kompetensutveckling och utbildning. Det är även viktigt att tala väl om sin arbetsgivare.

5.3. Kvalitetsstrategi

Enligt kvalitetsstrategin är det svårt att säga när kommunen startade arbetet med styrmodellen. Runt år 2000 började man diskutera kring hur en styrmodell skulle kunna se ut för kommunen. Man behövde få en struktur som gjorde det tydligt, VAD politiken beslutade om och HUR förvaltningen skulle arbeta för att nå detta. Styrmodellen är ett verktyg för att tydliggöra och stärka det politiska inflytandet. Vi hade fått uppfattningen av nämndordföranden att styrmodellen kanske hade tagits fram för att Kungsbacka kommun ville

kandidera till årets kvalitetskommun. Men enligt kvalitetsstrategen stämde inte detta utan styrmodellen infördes för att kriterierna för att bli årets kvalitetskommun var en god inspirationskälla och ansågs som ett bra material att utgå ifrån för att kunna arbeta kvalitetssäkert och att vinna något pris hade aldrig kommunen i åtanke.

Kungsbacka Kommun ansökte om att delta för att vinna priset för årets kvalitetskommun och vann 2011. Där fick de bland annat beröm för sin väl förankrade styrmodell (SKL).

5.4. Nämndordförande

Enligt nämndordföranden, som var mycket osäker på sitt svar, startade kommunen kanske med styrmodellen på grund av att det var ett av flera kriterier för att bli årets kvalitetskommun 2012. Vilket vi fick svaret av kvalitetsstrategen ovan att det absolut inte var på grund av det.

Nämndordföranden säger att det alltid är politikerna som bestämmer vad som ska göras men att det sedan är upp till förvaltningen att ta ansvar för hur det ska göras.

Förväntningar på hur arbetet med styrmodellen ska se ut för habiliteringsassistenterna är att alla ska ha en överenskommelse tillsammans med sin enhetschef. Detta innebär att habiliteringsassistenten ska åstadkomma olika uppgifter som är kopplade till målen i genomförandeplanen, vilket sedan ska följas upp vid utvecklings och lönesamtal.

Det viktigaste i habiliteringsassistenternas arbete, är att få den enskilda brukaren att utvecklas, må bra, känna sig sedd, hörd och att de ska kunna vara delaktiga i vardagen utifrån sina egna förutsättningar. Detta är nämndordförandes förväntningar och uppfattningar på hur det dagliga arbetet ska utföras utifrån genomförandeplanen.

5.5. Enhetschefer

5.5.1. Enhetschef 1

Enhetschef 1 är nyanställd och har ännu inte startat arbetet med genomförandeplanen på gruppbostad 1. Enhetschefen nämner att det vid tillträdet inte fanns någon genomförandeplan att tillgå för 2013. Enhetschefen är positivt inställd till genomförandeplanen och ser det som ett levande dokument som ständigt ska vara aktuellt för att kunna följa gruppbostadens arbete. Enhetschefen kallar sig själv för genomförare och ser det som en självklarhet att genomförandeplanen förstås och accepteras av medarbetarna, vilket förutsätter att den diskuteras på arbetsplatsträffar. För enhetschefen innebär genomförandeplanen att kvalitet säkerställs ute på gruppbostäderna. Huvudmålen anser enhetschefen vara väl formulerade och anpassade till verksamheten och anser också att de är lätta att bryta ner till delmål. Delmålen

tar enhetschefen fram tillsammans med habiliteringsassistenterna utifrån kommunfullmäktiges huvudmål. Där säger enhetschefen att det är viktigt att ha en öppen diskussion och att tanken är att de ska ta gemensamma beslut om hur målen ska se ut.

Vi frågar enhetschefen om genomförandeplanen och målen är väl förankrad till medarbetarnas dagliga arbete och fick till svar att;

”...mycket är ju det som vi arbetar med dagligen...det är ju inte helt nya mål heller, det bygger mycket på det gamla...det är ett sätt att komma framåt och utveckla...det matchar bra, det gör det.”

Enhetschefen anser att genomförandeplanen ska vara ett pågående arbete som ständigt ska återkomma på arbetsplatsträffar och anser att den förtydligar medarbetarnas dagliga arbete. Enhetschefen säger att habiliteringsassistenternas arbete är väl kopplat till genomförandeplanens mål. Trots att det inte funnits någon genomförandeplan på gruppboenden för 2013, säger enhetschefen att han/hon vid sitt tillträde snabbt fick en inblick i hur det dagliga arbetet på gruppboendet fungerade. Senare när arbetet med genomförandeplanen för 2014 skulle starta, såg enhetschefen att de mål som stod med faktiskt var sådant som man redan fokuserade på.

Enhetschefen pratar om genomförandeplanen och säger;

”...den är viktig...så vi går åt samma håll allihopa...den genomsyrar alla led...”

5.5.2. Enhetschef 2

Enligt enhetschef 2 innebär genomförandeplanen att det blir tydligt för alla vad var och en ska arbeta med. Enhetschefen förklarar att målstyrningsprocessen startar med att kommunfullmäktige sätter upp huvudmål. Det är sedan upp till förvaltningen att välja huvudmål som känns aktuella och som kan påverka gruppboendena. Nästa steg blir att bryta ner huvudmålen på förvaltningsnivå och efter det bryts målen ner ännu en gång för respektive gruppboende. Alla enhetschefer i förvaltningen sitter tillsammans en gång om året och väljer ut de huvudmål som de anser vara av relevans att arbeta med på gruppboendena. Enhetschefen nämner att han/hon på egen hand brukar bryta ner huvudmålen en gång innan de görs om till mindre delmål tillsammans med habiliteringsassistenterna på respektive gruppboende. Samt att vissa mål inte kan tas med ner till gruppboendena utan sköts endast på förvaltningsnivå.

Två gånger om året arbetar enhetschefen och habiliteringsassistenterna med

genomförandeplanen. På våren följer man upp genomförandeplanen för föregående år och på hösten görs en ny genomförandeplan för nästkommande år. Under detta arbete sitter habiliteringsassistenterna i små grupper och diskuterar vad de kan bidra med för att uppnå målen. Enhetschefen sammanställer genomförandeplanen, renskriver och tittar därefter igenom den igen med habiliteringsassistenterna, för att säkerhetsställa att man förstått varandra rätt innan dokumentet lämnas ut till förvaltningen. Enhetschefen påpekar att kommunikationen är viktig. Det är många steg som ska följas men det tycker enhetschefen fungerar bra.

Enhetschefen anser att de anställda är väl medvetna om och har förståelse för genomförandeplanen, eftersom de har arbetat med den i många år. Han/hon säger även att det är viktigt att de anställda känner till genomförandeplanen. Enhetschefen säger, att innan kommunen startade med styrmodellen fanns inte förståelsen för målen som kom uppifrån. Man visste inte riktigt vad man skulle lägga fokus på. Styrmodellen har gjort målen tydligare och fått alla i förvaltningen att arbeta i samma riktning. Den har även gjort det lättare att kvalitetssäkra enheterna, vilket exempelvis görs med hjälp av medarbetar- och brukarenkäter. Enhetschefen anser att det är viktigt att habiliteringsassistenterna arbetar efter genomförandeplanen då det är den som ligger som grund för lönesättning och medarbetarsamtal.

Enhetschefen anser att det är ett delat ansvar att hålla genomförandeplanen levande mellan sig själv och habiliteringsassistenterna. Det är inte meningen att genomförandeplanen ska vara något som sitter i en pärm och endast följs upp till vår och höst utan det måste även tas upp på möten däremellan.

Enhetschefen säger att det inte hade skadat att genomförandeplanen togs upp lite oftare, men att tiden inte alltid räcker till. Men oavsett det så genomsyrar vissa mål ändå varje möte med habiliteringsassistenterna eftersom de är så självklara i deras dagliga arbete.

5.6. Habiliteringsassistenter

5.6.1. Förståelse

Gruppbostad 1

Habiliteringsassistenterna på gruppbostad 1 hade ingen förståelse för genomförandeplanen. Habiliteringsassistent 1 kopplade genomförandeplanen till en föreläsning. Då vi märkte att respondenten inte förstod vad vi pratade om förklarade vi ytterligare genomförandeplanen och fick till svar:

”Jag kan inte känna att vi kanske fått så tydligt, eller det kan jag inte känna att vi har mer än att vi ska jobba...särskilda mål på stället det kan jag inte känna att vi har.”

Habiliteringsassistent 2 och 3 säger att genomförandeplanen nog används som kontroll för att de uppe i kommunen ska ha koll på de anställda så att lagarna följs.

Habiliteringsassistent 2 uttalar sig på följande vis när vi frågar om hur han/hon ser på styrmodellen:

”...och jag hoppas verkligen inte att det är för att någon ska kalla sig specialkommun, ibland känns det så. Ja vad heter det kvalitetskommun...ibland undrar man...nu står det en massa bra saker...för det ser bra ut på pappret.”

Habiliteringsassistenterna på gruppboenden hade den gemensamma uppfattningen om att genomförandeplanen var ett frånvarande dokument som de aldrig hade arbetat med och de ansåg att det hade varit bra om de fick mer inblick och förståelse för den, mer än att det var ett måldokument.

Gruppboende 2

Habiliteringsassistenterna på gruppboende 2 ansåg sig alla ha förståelse för genomförandeplanen.

Habiliteringsassistenterna hade en gemensam bild av varför genomförandeplanen användes som måldokument och det var för att kontroll skulle kunna göras utav ledningen på det arbete som respondenterna utförde, på det vis att huvudmål bröts ned till delmål för just deras gruppboende.

Habiliteringsassistent 8 nämnde att det var vi uppsatsförfattare som, satte igång tankarna kring genomförandeplanens innehåll ”*hej vilt*” när vi kom till dem under en arbetsplatsträff, för att presentera syftet med studien.

5.6.2. Delaktighet/Inflytande

Gruppboende 1

Eftersom gruppboende 1 inte har arbetat med genomförandeplanen tidigare, fick vi inte fram några svar på hur habiliteringsassistenterna såg på sin delaktighet och sitt inflytande i arbetet med genomförandeplanen. Eftersom de inte hade inflytande eller delaktighet i

genomförandeplanen hade de svårt att förklara hur arbetet med genomförandeplanen skulle kunna tänkas se ut. Alla tyckte att det skulle vara en bra idé att starta ett arbete med genomförandeplanen så de skulle kunna skapas sig en förståelse för vad den innebär.

Gruppbostad 2

Habiliteringsassistenterna upplevde att de på planeringsdagen en gång om året hade möjlighet att diskutera och vara delaktiga i framtagandet av delmålen för genomförandeplanen. Ingen hade några invändningar på hur detta arbete fungerade och var nöjda med hur deras roll i nedbrytningsprocessen av huvudmålen såg ut.

5.6.3. Genomförandeplan

Gruppbostad 1

Habiliteringsassistenterna hade alla samma åsikt till hur genomförandeplanen och dess mål var kopplade till det dagliga arbetet och ett slående citat som talar för alla är:

”Det är ju svårt eftersom jag inte ens vet vad det är för mål i den här genomförandeplanen.”

(Habiliteringsassistent 4)

Habiliteringsassistenterna vara alla överens om att det viktigaste i deras dagliga arbete är brukarna, att få deras vardag så bra som möjligt utifrån deras individuella förutsättningar. Habiliteringsassistent 2 påpekade även att det allra viktigaste är vad som sker här och nu och att ständigt lösa nya situationer som uppstår. Det är det som är motiverat att lägga sin tid på eftersom tiden nog inte skulle räcka till för att gå igenom någon genomförandeplan, för det är så mycket annat vettigt att prata runt.

Gruppbostad 2

Habiliteringsassistenterna förklarade alla att de inte hade någon koll vilka mål som var uppsatta i genomförandeplanen. Då målen inte var något som man diskuterade dagligen. Genomförandeplanen togs upp på arbetsplatsträffar några få gånger om året och alla var överens om att när det väl hände så kände man igen målen som stod i den.

Habiliteringsassistent 8 sa även att genomförandeplanen är något som oftast går igenom snabbt eftersom den mesta tiden går åt till prata om det som rör brukarna.

Habiliteringsassistenterna anser att det viktigaste i deras arbete är att se till så brukarna har det

så bra som möjligt. De säger även att målen i brukarens individuella genomförandeplan är det som prioriteras och styr deras dagliga arbete. Ett citat som speglar svaren väl är:

”Det största målet som jag tycker vi har är ju att de boende ska må bra och ha det bra. Sen står det väl inte specifikt så i genomförandeplanen så, men det går ju allting ut på...”

(Habiliteringsassistent 5)

Habiliteringsassistent 5 och 6 pratade även om att huvudmålen som sätts av kommunfullmäktige är otydliga och svåra att begripa. Och tycker att det är komplicerat att bryta ner huvudmålen till delmål så att de förankras till det dagliga arbetet.

6. Analys

I detta kapitel kommer vi att redovisa vår tolkning av empirin med koppling till vår teoretiska ram med stöd av analysverktyget. Kapitlet delas in i två avsnitt där första delen representerar analysverktyget kopplat till målstyrningslitteraturen och det andra avsnittet till den institutionella teorin.

6.1. Målstyrningslitteratur

6.1.1. Förståelse

Offentliga organisationer kännetecknas av formella normer, byråkrati, tydlig arbetsfördelning, hierarki och rutiner (Christensen, 2005,s.36-37). Att Kungsbacka kommun startade med sin styrmodell sa kvalitetsstrategen berodde på att kommunen behövde få en struktur, som gjorde det tydligt för vad politiker beslutade om och hur förvaltningarna skulle arbeta för att nå besluten. I handboken presenterar kommunledningen hur styrmodellen är tänkt att fungera och vilken roll politiker, tjänstemän och medarbetare har i målstyrningsprocessen.

De viktigaste förutsättningarna för verksamheter när de sätter upp mål är att se till att målen är kända, kommunicerade och accepterade (Lundström, 2008,s.10). Detta är något som handboken tydligt visar på då den skisserat upp en tydlig arbetsfördelning på hur målen ska formuleras från kommunfullmäktige ner till habiliteringsassistenterna. För att habiliteringsassistenterna ska veta vad som förväntas av dem och hur de ska kunna uppnå kommunfullmäktiges huvudmål, är det viktigt att habiliteringsassistenterna tillsammans med sin enhetschef har en dialog om kommunens vision och mål på sina arbetsplatsträffar. Fast enhetschef 1 inte startat sitt arbete med genomförandeplanen på gruppboenden anser han/hon att det är viktigt att ha diskussioner om genomförandeplanen på arbetsplatsträffar,

eftersom de skapar en förståelse och acceptans av styrmodellen för habiliteringsassistenterna. Enhetschef 2 som under flera års tid har arbetat med genomförandeplanen, anser att habiliteringsassistenterna är väl medvetna om och har förståelse för vad genomförandeplanen innebär. Båda enhetscheferna är införstådda med vad styrmodellen innebär och vad den ska leda till.

Lundström påpekar vidare att dessa villkor för förståelse av genomförandeplanen, framförallt behöver vara uppnådda av organisationens medarbetare då det är dem som ska genomföra målen i praktiken (2008,s.10).

Habiliteringsassistenternas svar angående deras förståelse för genomförandeplanen skiljer sig åt. Habiliteringsassistenterna på gruppbostad 1 har ingen förståelse för genomförandeplanens betydelse då inte arbetat med den tidigare. Habiliteringsassistenterna på gruppbostad 2 ansåg sig alla ha förståelse för genomförandeplanen och hur målstyrningsprocessen ska fungera. Den generella uppfattningen för samtliga respondenter är att genomförandeplanen används av ledningen för att kunna kontrollera deras arbete.

Som vi kan se är handboken till för att förmedla kommunens styrmodellsprocess så att politiker, tjänstemän och medarbetare kan gå åt samma håll och uppnå de huvudmål som satts. Vi tolkar det som att handboken är ett bra verktyg för att förklara styrmodellen. På det vis att enhetscheferna har en god förståelse för hur genomförandeplanen ska användas. Habiliteringsassistenternas förståelse skilde sig åt eftersom de på gruppbostad 1 ännu inte fått möjlighet att arbeta med genomförandeplanen. Vi tyder svaren från habiliteringsassistenterna att om man får möjlighet att arbeta med genomförandeplanen så har man även möjlighet att skapa förståelse för vad den innebär.

6.1.2. Delaktighet/ Inflytande

Enligt Lundström kan vi säkrast uppnå vårt mål när *“alla vet vart vi ska, förstår meningen med sitt eget arbete och väljer att sätta in all sin motivation och sitt engagemang i arbetet, har vi den situation som vi eftersträvar”* (Lundström 2008, s.16).

Kommunen har valt att styra sina förvaltningar med tydliga mål, en levande vision och en gemensam värdegrund. Är de anställda på förvaltningarna medvetna om sin egen roll och vilken påverkan det egna arbetet kan ha för kommunen och dess invånare, bidrar det till att alla arbetar mot samma mål. Målstyrningsprocessen gör detta möjligt genom att kommunfullmäktige sätter huvudmål, medarbetarna är sedan delaktiga i att formulera om huvudmålen till delmål. Delmålen är de mål som de ska arbeta med i det dagliga arbetet.

Enligt handboken skapar processen en "röd tråd" som löper genom hela kommunen så att alla är införstådda i vad som förväntas av dem, annars har styrmodellen ingen effekt.

Båda enhetscheferna anser att deras och habiliteringsassistenternas delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplanen är viktig för att alla i förvaltningen ska kunna gå åt samma håll.

Det är viktigt att ledaren tillsammans med medarbetarna kommer fram till vilka mål som ska sättas in i genomförandeplanen (Philgren & Svensson, 1994, s.38-39). Enligt enhetschef 2 bryts huvudmålen ner på förvaltningsnivå, genom att alla enhetschefer sitter tillsammans och väljer ut de huvudmål som är av relevans till habiliteringsassistenternas arbete. Sedan bryter enhetschefen själv ner dem en gång innan det är dags att presentera dem för habiliteringsassistenterna, när habiliteringsassistenterna får målen framför sig är det dags att bryta ned dem till delmål så att de anpassas till deras dagliga arbete. Enhetschef 1 tänker sig en annorlunda målformuleringsprocess och ska använda sig av alla huvudmålen som kommunfullmäktige satt upp och bryta ned dem tillsammans med habiliteringsassistenterna.

Målstyrning innebär att organisationens medarbetare ska vara delaktiga i målformuleringsprocessen vilket Svensson (1997,s.31) och Rombach (1991,s.106-107) påpekar. Habiliteringsassistenterna på gruppbostad 2 anser att de är delaktiga och har inflytande i framtagandet av målen i genomförandeplanen. De sitter tillsammans med sin enhetschef en gång om året och formulerar om huvudmål till delmål så att de anpassas till deras dagliga arbete. Habiliteringsassistenterna på gruppbostad 1 delar inte denna uppfattning eftersom de inte arbetat med genomförandeplanen tidigare.

6.1.3. Genomförandeplanen

Enligt Fayol fungerar verksamhetsplanen (genomförandeplanen) som en organisations effektivaste verktyg då den minskar faran för obeslutsamhet och bidrar till att höja personalens förmåga och kompetens (1965, s.50ff). I handboken står det att genomförandeplanen är ett viktigt verktyg för att kommunen ska vara en attraktiv arbetsplats, ha en god ekonomi och kunna bedriva sina förvaltningar på ett effektivt sätt. Detta uppnås genom att chefer på olika nivåer i kommunen har god kunskap om målstyrningsprocessen och att den följs så som handboken säger. Vilket gör att cheferna och habiliteringsassistenterna blir medvetna om att deras arbetsinsatser påverkar kommunen och dess invånare.

Kvalitetsstrategen säger att styrmodellen är ett verktyg som tydliggör och stärker det politiska inflytandet.

Målstyrningen innebär att varje medarbetare ska ha god kännedom av vad som förväntas av honom/henne och på vilket sätt det dagliga arbetet ska utföras (Svensson, 1997, s.24).

Förvaltningens nämndordförande förväntar sig att habiliteringsassistenterna och deras chef ska ha en överenskommelse som innebär att habiliteringsassistenterna ska åstadkomma de uppgifter som är kopplade till målen i genomförandeplanen. Enhetscheferna ser genomförandeplanen som ett levande dokument som säkerhetsställer kvalitet på gruppbostäderna. Vidare menar dem att genomförandeplanen förtydligar habiliteringsassistenternas dagliga arbete.

Lundström påtalar att om det finns en vilja och strävan att arbeta utefter målen hos medarbetarna så bidrar det till att organisationen blir trivsammare, mer framgångsrik och effektivare (2008, s.17). Förutsättningarna för att medarbetarna ska vilja arbeta utefter målen finns om vi ska se till det som står i handboken och vad de intervjuade på ledningsnivå sagt. När det kommer till habiliteringsassistenterna förhållningssätt till att arbeta efter genomförandeplanen ser det annorlunda ut. På gruppbostad 1 har man som vi tidigare nämnt ingen förståelse för genomförandeplanen. De har inte heller arbetat med genomförandeplanen vilket gör det svårt för dem att veta vad det är som förväntas av dem och vilka mål som genomförandeplanen innehåller. Habiliteringsassistenterna på gruppbostad 2 har som vi tidigare nämnt förståelse för styrmodellen, men ingen av dem vet vilka mål som är uppsatta i genomförandeplanen då det inte är någonting de dagligen arbetar med. Samtliga habiliteringsassistenter anser istället att det är brukarnas behov som styr deras arbete och målen i genomförandeplanen är inte det som styr det dagliga arbetet.

6.2. Sammanställning

Vi tolkar det som att kommunens styrmodell är uppbyggd som målstyrningsideologin förespråkar. Enhetscheferna är införstådda med vad genomförandeplanen ska resultera i, men de har olika syn på hur nerbrytningsprocessen av huvudmålen ska gå till. Vi kan se att den röda tråden som kommunen anser att styrmodellen ska ge brister. Habiliteringsassistenterna ser inte genomförandeplanen och dess mål som någon självklarhet när det kommer till hur de ska utföra sitt dagliga arbete, vilket stämmer överens med ”...att ett av de största problemen med målstyrning är att på allvar få medarbetarna involverade...” (Lundström, 2008, s.13). Rombach studie konstaterar att målstyrningen är svår att implementera på offentliga

organisationer vilket stämmer med det resultat som vi hittills presenterat. Målstyrningen fungerar alltså inte fullt ut i Förvaltningen funktionsstöd så som det är tänkt och nästa steg blir att utifrån den institutionella teorin ge förklaringar till vad detta kan bero på.

6.3. Institutionell teori

6.3.1. Legitimitet

En organisation skaffar sig legitimitet på olika sätt och när organisationer påverkas av sin omgivning blir de mer och mer lika varandra. Meyer och Rowan menade enligt Eriksson-Zetterquist att en organisations legitimitet tillkommer genom formella strukturer. De formella strukturerna kan ses som en myt men blir till slut nödvändiga för att organisationen ska kunna behålla sin legitimitet (2009, s.63).

Genom att anamma olika reformer så som målstyrning, upplevs organisationen utåt sett som legitim (Christensen, 2005, s.76-93). Kungsbacka kommuns styrmodell bidrar till en attraktiv arbetsplats för dess anställda och skapar en gemensam värdegrund som gör det möjligt att kunna bedriva verksamheter för invånarnas bästa enligt handboken. Detta visar att kommunens styrmodell skapat en strävan efter att utåt sett se bra ut. En av habiliteringsassistenterna påtalade sina funderingar kring varför kommunen använder sig av styrmodellen och säger att han/hon verkligen inte hoppas att arbetet med styrmodellen startats för att kommunen ska kalla sig för kvalitetskommun, bara för att det ska stå en massa bra saker på pappret.

Nämndordföranden svarade osäkert men nämnde att han/hon trodde att kommunen startade med styrmodellen för att kandidera till att bli Sveriges kvalitetskommun 2012. Detta stämde inte enligt kvalitetsstrategen då styrmodellen infördes för att kommunen ville arbeta kvalitetssäkert och för att det skulle bli tydligt vad politikerna beslutade om och hur förvaltningarna skulle arbeta för att uppnå besluten. Det var även så att kriterierna för att bli Sveriges kvalitetskommun var en god inspirationskälla och ansågs även vara ett bra material att utgå ifrån för att kommunen skulle kunna arbeta kvalitetssäkert fortsätter kvalitetsstrategen.

Kommunen har påverkats av SKL's kriterier för att bli Sveriges kvalitetskommun oavsett om det var för att vinna priset eller ej. Vi tolkar det som att kommunen gjort det för att skapa sig legitimitet och det är intressant att kommunen själva ansökte om att delta i tävlingen för att bli Sveriges kvalitetskommun 2011 och vann.

6.3.2. Särkoppling/Löskoppling

Handboken är formulerad på ett vis som gör det möjligt för alla i kommunen att arbeta mot samma mål och visioner. Eftersom den har en tydlig målstyrningsprocess där alla ska vara involverade.

Målet skapas som en symbol för att organisationen utåt sett ska accepteras och anses legitim, medan det faktiska handlandet styrs av underliggande strukturer (Christensen, 2005,s.76-93). Samtliga habiliteringsassistenter anser att de viktigaste målen i deras dagliga arbete är att se till att brukarna har ett så gott liv som möjligt.

De vardagliga handlingarna i en organisation handlar huvudsakligen om att medlemmarna hanterar interna problem och mål som de anser vara av relevans (Eriksson-Zetterquist,42,50-51). Habiliteringsassistenterna 2 och 8 bekräftar detta och poängterar att det finns mycket som ska göras under en dag och att det främst handlar om att ständigt lösa nya situationer som uppstår. På deras möten prioriteras samtalen kring brukarna och de situationer som för tillfället behöver lösas.

Huvudmålen åsidosätts av två orsaker, dels för att huvudmålen är för abstrakta och därför svåra att koppla till det dagliga arbetet (ibid,s.42,50-51), (Rombach,1991,.103). Detta är något som två av habiliteringsassistenter säger, då de anser att huvudmålen är otydliga, svåra att begripa och komplicerade vilket gör att de är svåra att bryta ned till delmål.

För det andra är huvudmålen i konflikt till det dagliga arbetet (Eriksson-Zetterquist, 2009,s.42,50-51).

Uppfattningen om genomförandeplanen och dess mål som habiliteringsassistenterna har, delar inte enhetscheferna eftersom de anser att målen i genomförandeplanen är väl förankrade till habiliteringsassistenternas dagliga arbete. Båda enhetscheferna påpekar att målen i genomförandeplanen är så självklara i habiliteringsassistenternas dagliga arbete att det ständigt förekommer en diskussion kring målen, fast att de inte alltid refererar till genomförandeplanen.

Samtliga habiliteringsassistenter och nämndordföranden hade den gemensamma uppfattningen om att det absolut viktigaste i det dagliga arbetet är att se till att brukarna har ett så gott liv som möjligt.

”Det största målet som jag tycker vi har är ju att de boende ska må bra och ha det bra. Sen står det väl inte specifikt så i genomförandeplanen så, men det går ju allting ut på...” (Habiliteringsassistent 5)

Habiliteringsassistenternas och nämndordförandens åsikter om att brukarna ska ha ett så bra liv som möjligt är förankrat till Socialtjänstlagen och LSS-lagen, som huvudsakligen benämner vikten av att alla oavsett funktionsnedsättning har rätt till ett värdigt liv.

Enligt Rombach målas ibland reformer upp på ledningsnivå men används aldrig på det vis som varit tänkt i organisationen (1991,s.107-108). Detta kan resultera i en löskoppling, som formar två olika organisationsstrukturer (Eriksson-Zetterquist, 2009,s.68), (Christensen, 2005,s.52). Ledningens och habiliteringsassistenternas förhållningssätt och handlingar gör att de har olika syn på genomförandeplanen.

Särkopplingen skapar en informell och en formell struktur, där den formella strukturen ändras då normer, moden och lagar förändras, medan den informella strukturen visar på det som människorna gör rent praktiskt. Att en organisation skulle vara helt särkopplad är inte troligt utan det är istället en löskoppling som sker då strukturerna på ett eller annat sätt är beroende av varandra (Eriksson-Zetterquist, 2009,s.68-69). Resultatet visar att det finns en löskoppling i Förvaltningen funktionsstöd. Kommunen har startat med styrmodellen för att man inspirerats av SKL´s kriterier för att bli Sveriges kvalitetskommun, samt för att få en styrkedja som ska stärka kommunens kvalitetssäkring. Styrmodellens införande har ändrat kommunens formella struktur och skapat nya normer och värderingar kring hur styrningen bör se ut, i alla fall om vi ser på ledningsnivå.

På ledningsnivå är man införstådd med vad styrmodellen och genomförandeplanen har för betydelse för förvaltningen och kommunen som helhet, dock arbetar enhetscheferna på olika vis när det kommer till hur målen ska brytas ner. Habiliteringsassistenterna däremot kopplar inte styrmodellen och genomförandeplanen till sitt dagliga arbete utan arbetar istället efter andra normer och värderingar, så som att brukarna ska ha ett så gott liv som möjligt. Detta säger även Christensen m.fl, då de menar att personalen i en sådan organisation är enade och har tillit till varandra. Personalgruppen skapar en stark moral och etik för vad som betraktas som lämpligt beteende och arbetskulturen fungerar på så sätt att man utför sina uppgifter som man alltid har gjort (ibid,52-62). Oavsett om genomförandeplanen finns eller ej så arbetar habiliteringsassistenterna som de alltid har gjort.

7. Slutsats/Diskussion

I detta kapitel besvarar vi studiens syfte och frågor. Kapitlet är indelat i två avsnitt där vi besvarar frågorna var för sig. Kapitlet avslutas med våra egna reflektioner och tankar kring vidare forskning.

7.1. Hur fungerar målstyrningen i Förvaltningen Funktionsstöd?

En slutsats vi kan dra är att Kungsbacka kommuns styrmodell som den presenteras i handboken skapar förutsättningar för att politiker, tjänstemän och medarbetare tillsammans ska kunna arbeta mot gemensamma mål. Vi anser att styrmodell stämmer väl överens med målstyrningsideologin. Styrmodellen kräver att en röd tråd ska löpa genom hela kommunen annars har den helt enkelt ingen effekt. Däremot visar det sig att den röda tråden inte når hela vägen ner till habiliteringsassistenterna.

Vi tolkar analysen på det vis att tråden bryts mellan enhetscheferna och habiliteringsassistenterna. Enhetscheferna har förståelse för, delaktighet i och arbetar med genomförandeplanen så som styrmodellen är tänkt, alla enhetschefer i enheten för bostad med särskild service, väljer ut relevanta huvudmål för gruppboendena gemensamt. När det kommer till nerbrytningsprocessen av målen skiljer det sig åt hur enhetschef 1 och 2 arbetar. Enhetscheferna anser att styrmodellen är ett bra verktyg för att habiliteringsassistenterna ska kunna ha förståelse för, delaktighet i och att genomförandeplanen är väl förankrad till deras dagliga arbete och denna uppfattning är även något som nämndordföranden håller med om.

Analysen av habiliteringsassistenterna visar på att de habiliteringsassistenter som har haft möjlighet att arbeta med genomförandeplanen har förståelse för och känner sig delaktiga i arbetet med den. De habiliteringsassistenter som inte haft möjlighet att arbeta med genomförandeplanen har ingen förståelse för eller delaktighet i den. Det gemensamma för alla habiliteringsassistenter är att de inte anser att genomförandeplanen är det som styr deras dagliga arbete och dess mål är inte något som de har koll på. Istället nämner de andra mål, normer och värderingar som de anser vara viktigare att lägga sin tid på. Intresset för genomförandeplanen är inte så stort hos habiliteringsassistenterna som det är hos enhetscheferna.

Vi kan konstatera att målstyrningen i Förvaltningen funktionsstöd inte fungerar så som målstyrningsideologin förespråkar och inte heller utefter det som kommunens styrmodell säger. I handboken konstateras det att om inte alla är väl insatta i styrmodellen har den helt

enkelt ingen effekt. Vidare kommer vi att dra slutsatser kring vad styrmodellens misslyckande att styra med mål kan bero på.

7.2. Vad finns det för förklaringar till att målstyrningen fungerar eller inte fungerar?

Kungsbacka kommun startade sitt arbete med styrmodellen för att de ville skapa sig legitimitet, vilket de har fått om vi ska se till att de blev Sveriges kvalitetskommun 2011. Många gånger kan en reform ses som en myt och aldrig användas fullt ut i en organisation. Vilket vi kan konstatera då genomförandeplanen inte används på gruppbostäderna där habiliteringsassistenterna utför det dagliga arbetet med brukarna. De anser att det är andra normer, värderingar och mål som styr och kopplar helt enkelt inte ihop genomförandeplanen med sitt dagliga arbete. Eftersom andra normer och värderingar styr deras arbete finns det ingen tid till att fokusera på genomförandeplanens mål, de har själva skapat en stark kultur som gör att de inte förändrar sitt dagliga arbete och sina rutiner för att kommunen helt plötsligt valt att styra med mål.

Enhetscheferna anser ändå att de mål som står i genomförandeplanen är väl förankrade till habiliteringsassistenternas dagliga arbete. Det tyder på att en löskoppling skett mellan enhetscheferna och habiliteringsassistenterna och styrmodellen löper inte som en röd tråd genom hela Förvaltningen funktionsstöd.

7.3. Egna reflektioner

Som vi kan se är inte Förvaltningen funktionsstöd målstyrd. Styrmodellen tappas sin innebörd när den hamnar hos habiliteringsassistenterna på gruppbostäderna. Tanken är att genomförandeplanen ska löpa genom hela kommunen och användas för att effektivisera och kvalitetssäkra förvaltningarna, det ska ju inte bara vara massa ord på ett papper som kommunen nämner på sin hemsida. Många funderingar har dykt upp under studiens gång. Vi undrar om det i en så komplex förvaltning, där det främst är Socialtjänstlagen och LSS-lagen som styr, egentligen inte hade räckt med att utföra direktiv för vad habiliteringsassistenterna ska uppnå i sitt arbete utefter vad lagarna säger?

En fortsatt studie inom ämnet hade varit att studera, hur de på politisk nivå väljer ut huvudmålen och varför just de målen väljs. För att sedan studera hur huvudmålen i en kommun anpassas till två olika förvaltningar på nämnd och förvaltningsnivå, exempelvis en förvaltning för Funktionsstöd och en för Plan och Bygg.

Ett annat intressant ämne för vidare studier hade varit att följa målen genom den uppföljning och återkoppling som sker innan nya mål för året sätts. Vad har habiliteringsassistenterna för roll i detta, hur återkopplar enhetscheferna och övrig ledning måluppfyllelsen till politikerna?

Referenser

Litteratur

Ahrne, Göran., Svensson, Peter. (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber AB

Bastøe, Per Øyvind., Dahl, Kjell. (1996). *Organisationsutveckling i offentlig verksamhet: teori och kunskap för skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, Alan (2011), *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Christensen, Tom., Laegreid, Per., Ronnes G, Paul., Rovik, Kjell Arne. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber

Eriksson-Zetterquist, Ulla. (2009). *INSTITUTIONELL TEORI - idéer, moden, förändring*. Liber AB: Malmö.

Fayol, Henri. (1965/1916). *Industriell och allmän administration/ med inledning av Eric Rhenman*. Stockholm: Norstedt.

Forslund, Magnus. (2013). *Organisering och ledning*. Malmö: Liber AB

Justesen, Lise., Mik-Meyer, Nanna. (2011). *Kvalitativa metoder- Från vetenskapsteori till praktik*. Lund: Studentlitteratur AB

Lundström, Jan-Erik. (2008). *Målburen: konsten att lyckas med målstyrning*. Stockholm: Ekerlid.

Nilsson, Ewa., Norén-Winsell, Eva., Djärv, Sigbritt. (1999). *Administration och arbetsledning i vård och omsorg*. Studentlitteratur: Lund.

Pihlgren, Gunnar., Svensson, Ahrne. (1994). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Liber- Hermod

Rombach, Björn. (1991). *Det går inte att styra med mål: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur

Svensson, Ahrne.(1997). *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber ekonomi.

Thylefors, Ingela.(1991). *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Natur och kultur: Stockholm.

Internet

Ansökan Sveriges kvalitetskommun, 2011. <http://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Mal-och-resultat1/Sveriges-Kvalitetskommun-2011/>

Handbok, Kungsbacka kommuns styrmodell,
<http://www.kungsbacka.se/Global/Kommun%20och%20politik/Dokument/M%C3%A5l%20och%20resultat/Sveriges%20Kvalitetskommun/Styrmodell.pdf> (Läst:2013-12-28)

Kungsbacka kommuns hemsida, www.kungsbacka.se

1. <http://www.kungsbacka.se/Omsorg-stod-och-hjalp/Funktionsnedsattning/Stod-till-vuxna/Boende-/> (Läst 2013-11-09)

2. <http://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Mal-och-resultat1/Sveriges-Kvalitetskommun-2011/> (2013-12-23)

3. <http://www.kungsbacka.se/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation1/> (Läst 2013-12-29)

4. <http://www.kungsbacka.se/Omsorg-stod-och-hjalp/Funktionsnedsattning/Stod-till-vuxna/Boende-/> (Läst 2013-12-29)

LSS-lagen, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19930387.HTM> (Läst: 2013-11-20)

Pierre, Donatella., Hans, Petersson., Björn, Brorström. 2007. *Bristfälliga budgetdokument : om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning*. KFi-rapport, 86. Göteborg:

Kommunforskning i Västsverige (KFi) <http://www.kfi.se/PDF/KFirapp/086.pdf>
(Läst: 2013-11-30).

Proposition 2003/04:105. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/40/84/9a7171af.pdf>
(Läst 2013-12-05)

SOL, Socialtjänstlagen. <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20010453.htm> (Läst: 2013-11-20)

Stratsys hemsida, www.stratsys.se

Stratsys Målstyrnings Barometer.
www3.stratsys.se/sv/Nyheter-och-Press/Nyheter/Offentlig-sektor-satter-tydliga-mal-for-verksamheten/ (Läst: 2013-11-27)

Stratsys, 1. <http://www3.stratsys.se/sv/OM-OSS/> (Läst 2013-11-25)

Sveriges Kommuner och Landsting. 2005. *Hushållning i lagens namn*. Stockholm:Edita.
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-056-8.pdf?issuusl=ignore> (Läst 2013-11-25)

Sveriges Kommuner och Landsting. 2012. *Resultat i fokus*. Tryck: LTAB
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-811-2.pdf> (Läst 2013-11-25)

Intervjuguide

Frågeformulär Nämndordförande

(Frågorna ställdes via e-post)

När startade kommunen med styrmodellen och vad var tanken med att styra med mål och visioner?

Hur arbetar kommunen med målstyrning?

Hur går processen för framställandet av genomförandeplanen till på politisk nivå?

Hur ser ni på implementeringsprocessen av genomförandeplanen, ner till förvaltningen?

Vilka förväntningar har ni på hur arbetet med genomförandeplanen ska se ut på operativnivå hos habiliteringsassistenterna på gruppbostäderna?

Beskriv nämndens förväntningar och uppfattningar om hur arbetet är tänkt att fungera på operativ nivå med genomförandeplanen rent praktiskt, för habiliteringsassistenter?

Övrig information och reflektioner i form av egna ord eller dokument tas tacksamt emot.

Frågeformulär Kvalitetsstrateg

(Frågorna ställdes via telefon och via e-post)

När startade kommunen arbetet med styrmodellen?

Varför startade Kungsbacka kommun sitt arbete med styrmodellen?

Hade styrmodellens start något att göra med att Kungsbacka kommun ville bli Sveriges Kvalitetskommun?

Vilka effekter har styrmodellen haft för kommunens kvalitetsarbete?

Övrigt som du anser viktigt att delge oss.

Intervjufrågor Enhetschefer

(Personliga intervjuer på enhetschefernas kontor)

Vad innebär genomförandeplan för dig?

Hur väljs huvudmålen ut?

Hur bryts huvudmålen ner i genomförandeplanen? (är målen av relevans för personalens dagliga arbete)

Hur arbetar du med genomförandeplanen tillsammans med dina medarbetare?

Hur väl tror du att dina medarbetare har kännedom om genomförandeplanen och dess syfte?
Anser du att det är av vikt att de känner till den?

Hur ofta arbetar ni med genomförandeplanen tillsammans med chefer och kolleger?

Hur ser du på genomförandeplanen som målstyrningsdokument? (ska det se annorlunda ut?)

Hur ser du på ditt ansvar att bryta ned och arbeta med genomförandeplanens mål på kommunens operativa nivå?

Intervjufrågor Habiliteringsassistenter

(Personliga intervjuer på habiliteringsassistenternas arbetsplatser)

Beskriv din arbetssituation?

Beskriv de förväntningar som du upplever att din yrkesroll måste uppfylla, från kommunens ledning?

När jag säger genomförandeplan vad tänker du på då?

Varför används genomförandeplanen som målstyrningsdokument i kommunen?

Beskriv din roll under framtagandet av genomförandeplanen?

Beskriv hur du, dina kollegor och din chef arbetar med genomförandeplanen?

Hur ser du på genomförandeplanen som måldokument?

Vilka outtalade mål/ informella mål arbetar ni efter, som du anser vara mer väsentliga än de mål som är fastställda?

På vilket sätt är genomförandeplanen förankrad till ditt dagliga arbete?

Beskriv hur du ser på förvaltningslednings förståelse för ditt arbete?

Hur skulle du vilja genomförandeplanen såg ut och din roll i framtagandet av den?